

普洛伊·久洛、希蒙·约瑟夫  
(*Pulay Gyula – Simon József*)

# 预算韧性在管理经济 危机中发挥的作用



2008年和2009年的全球金融危机更加引起了我们的注意,除了私营部门的经济主体之外,公共财政也需要灵活适应所发生的变化。这是通过发展和维持预算的韧性才可以实现的。本文章介绍建立预算韧性的可能办法。为此,作者注意到国际文献所强调的建议,确保预算韧性的措施应该以透明的方式来实施。作者还强调,无论是欧盟任何一个成员国还是世界任何其他国家,韧性对每个国家都是一个根本性问题。本报告指出,首要目标不是维持预算赤字,而是避免严重和持久的经济衰退,其次是刺激复苏。

《经济文献杂志》(JEL) 编码: H30、H61、H71、H72

关键词: 韧性; 灵活性; 中央预算; 储备

---

## 序言

2008年爆发的全球金融危机引起了人们注意,世界各地的许多国家并没有准备好应对经济冲击,因此他们经济突然下滑导致预算失衡,国债猛增。这突出表明,需要提高财政预算的灵活反应能力,换句话说,需要提高财政预算的韧性。

---

普洛伊·久洛博士 (Dr. Pulay Gyula PhD) 匈牙利米什科尔茨大学副教授兼匈牙利国家审计署监督主任 (szvpulay@uni-miskolc.hu) 希蒙·约瑟夫博士 (Dr. Simon József PhD) 匈牙利厄特弗什·约瑟夫学院 (Eötvös József College) 副教授, 匈牙利国家审计署检查主任 (simon.jozsef@ejf.hu)

包括匈牙利在内的许多国家，受到了全球危机的严重冲击，特别是因为国债累累，导致中央预算无法灵活的应对全球经济冲击的影响。中央预算的韧性对于其他经济主体也至关重要，因为这样才能缓解外部变化给他们带来的负面影响。当前的疫情就是这方面的一个好例子：在疫情期间，政府通过减税和提供直接补贴帮助陷入困境的公司生存和复苏。

本文从韧性角度研究执行中央预算的灵活性。在一般意义上，韧性是灵活抵抗能力，也就是说，系统成功适应强大、重复甚至冲击性的外在影响能力。根据国际组织制定的概念框架，执行预算的韧性表示负责执行国家预算的机构（在匈牙利是指，政府、负责管理各预算支出类别的部门、预算机关以及拨款和基金管理机构），在不超出法律框架的前提下，对所计划的预算收入变化和支出变化做出适当反应的回旋余地多大。在外部冲击的情况下，韧性有助于应对国家风险。

## 根据国际文献，执行预算的韧性

国际组织，特别是经济合作与发展组织（OECD）和国际货币基金组织（IMF）都特别重视韧性主题。这些组织通常制定和解析与预算管理相关的原则。从这些原则中可以得出执行预算的灵活性概念。通过实现经合组织理事会指向预算领域的善治建议阐明的原则，各国能制定和实施更透明、更有效和更可靠的预算（OECD，2015）。这个建议的十项原则中，以下四项指向执行预算的韧性：

— 积极规划，管理和监督预算执行情况：在议会通过预算案后，政府应确保预算得到充分和可靠的执行，并且应检查和跟进支出和收入的演变。

— 在做计划时，必须详细确定和评估各种财政风险因素，并且应当采取必要的措施来应对风险：要使预算灵活，就必须对财政风险进行充分的摸底。

— 在规划预算时，必须界定、评估和管理预算的可持续性。为达到此目的，建议采用一些使预算准备好应对变化并减轻可预见的财政风险。此外，为了确保预算财务流程稳定，最好采用长远规划的方法。

— 还必须确保预算执行情况，评估和效果都有可参考的报告。所以，这也意味着必须评估各种公共服务的质量和任务的执行效率。

根据上述原则，对于执行预算的灵活性至关重要，政府要不断地关注预算的执行情况，并用为此目的专门设置的预算手段来纠正任何偏差。事先创建一个工具包至关重要。无论发生有利还是不利的变化，将其组成部分可适当搭配适用。

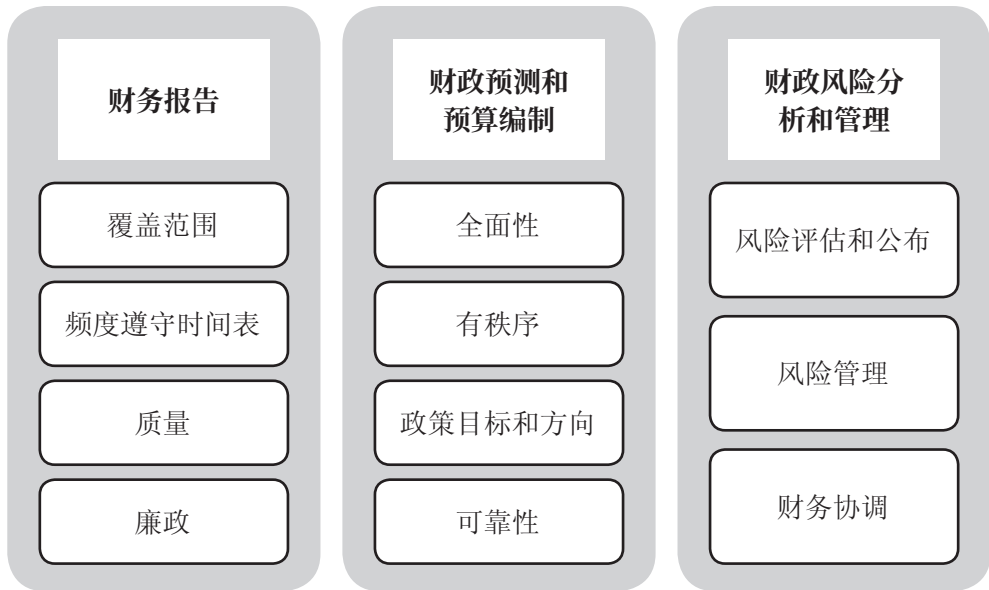
从经合组织的原则可以推论，在经济和管理条件发生意外变化时，执行预算的灵活性是另一种保护力量。目的是使负责执行中央预算的组织能适应变化，不超出原预算赤字目标，并且避免国债增长超出计划的情况。

经合组织建议使用“韧性”（resilience）这个单词来表达灵活性。这个建议强调，韧性从三个角度看是必要的。一方面，是理想经济增长的一个特点。另一方面，经合组织认为，韧性是稳健的财政政策的标准之一。第三，建议采用规划

机制将执行预算中应对风险所需的要素纳入预算。在下文中,我们将参考匈牙利法规来说明这些可能的要素。

据货币基金组织,预算复原力是指管理风险的能力。货币基金组织2014年发布的《财政透明度守则》(Fiscal Transparency Code)将预算透明度原则围绕三大支柱进行了分组(图1、)。

图1、货币基金组织的三大支柱体系



来源: 匈牙利审计署根据IMF编制, 2014年, 1-4页 (Pulay等人, 2019)

财政风险分析和管理以及支柱内的风险管理是韧性手段之一。IMF认为,在其范围内有必要采用适合关注和发现风险的发生以及应对风险的预算工具。对此,国际货币基金组织强调预算执行中灵活性的合理性和重要性。

IMF于2018年发布的《财政透明度手册》(Fiscal Transparency Handbook)旨在促进《守则》的实施,其中包含了灵活性的独特定义。据其理解,财政政策的灵活性对于应对经济冲击最为重要。因此,在经济增长和稳定期间,建议在预算中留有余地,并且为潜在的,难以影响的经济冲击做准备。据国际货币基金组织建议,需要采用明确定义的财政规则,以确保预算平衡和灵活性。

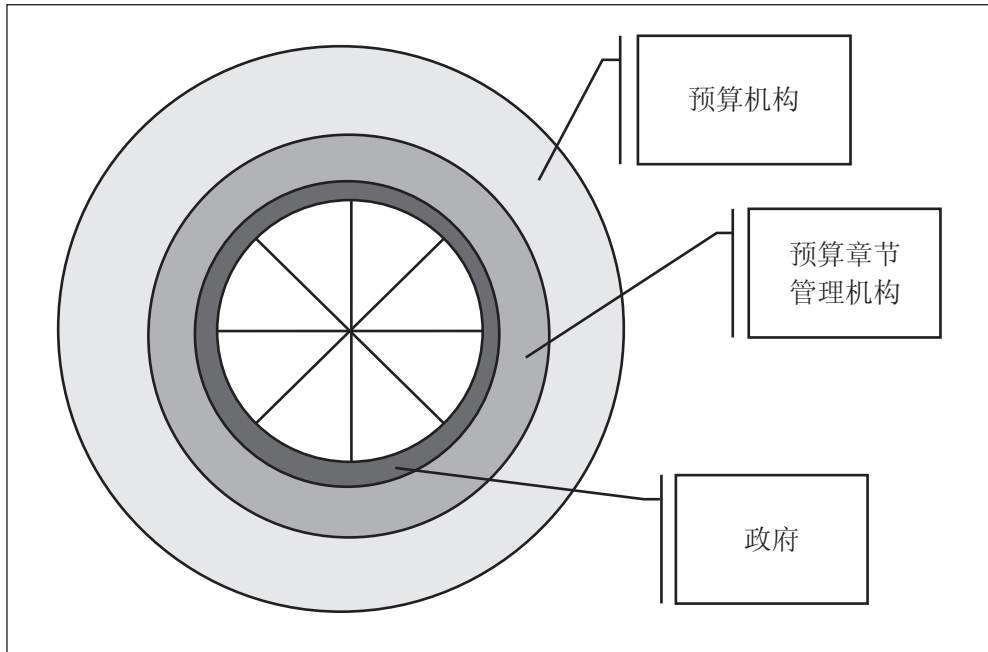
注意到经合组织,以及更为重要的国际货币基金组织的建议,需要区分两种韧性。在第一种情况下,负责执行预算的机关须适应环境中意料之外的,大型但不是冲击性变化,同时要牢记实现赤字目标。在第二种情况下,外部环境受到冲击的影响时,主要任务是将其减震,然后协助冲击后的恢复。

## 在发生冲击性变化时, 预算韧性的内容

考虑到上述国际文献, 本文将执行预算的灵活性也解释为韧性。一般而言, “韧性”(resilience)是指灵活的抵抗能力。为了说明“韧性”, 通常会拿鸡蛋和橡皮球做比较。鸡蛋的坚硬的外壳能够承受轻微的压力, 但在高压下, 会破裂而且再也不会恢复原状。另一方面, 充气的橡皮球在轻微的压力下会凹进去, 但在压力结束后, 弹回原状。当然, 一定程度上的压力也会彻底摧毁橡皮球。因此, 鸡蛋的韧性是刚性的, 而橡皮球是弹性的, 因此, 鸡蛋的韧性很小, 球的韧性很高。

预算的韧性不像一个皮球, 反而是像自行车车轮的韧性。自行车的金属车圈和轮辐确保坚固的结构, 而充气好的轮胎则提供柔韧性。这个柔韧性一方面是弹性, 而另一方面是韧性。弹性可减轻路面小颠簸引起的不断振动, 而韧性则可防止刚性框架在较大颠簸时塌陷。预算执行时, 同样需要支持日常执行的灵活性, 又需要有灵活适应环境较大变化所需要的韧性。如果负责执行中央预算的每个层面上的组织(政府、预算章节的管理机构以及预算机构)都有手段来促进灵活性, 并且这些手段能像弹性层面来保护预算免受不断地震动和大型变化, 则可以实现更大的预算灵活性(图2、)。

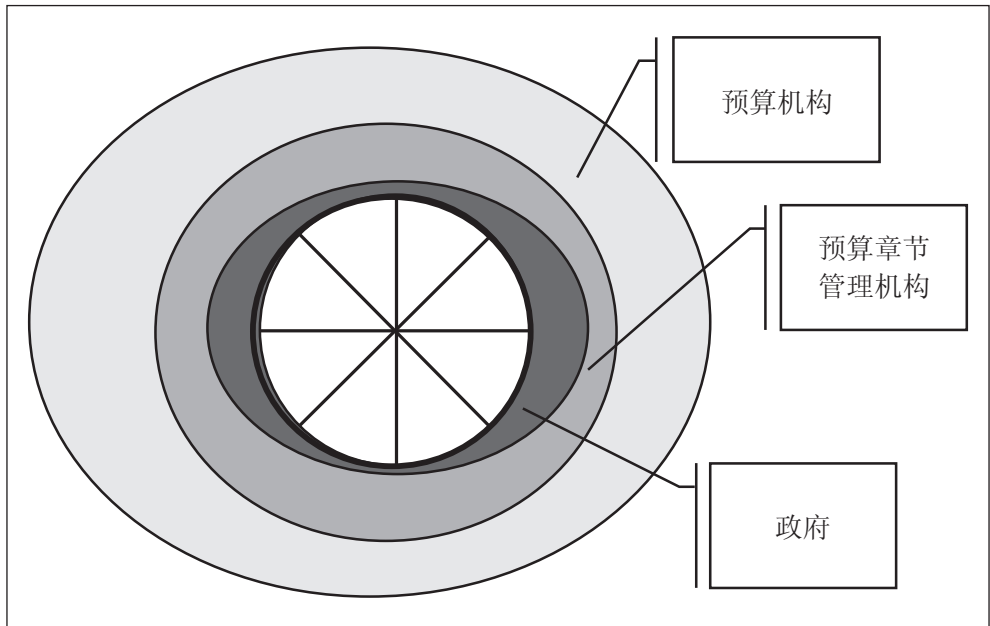
图2、预算执行的韧性层



来源: 匈牙利审计署(ÁSZ)编辑(Pulay等人, 2019年, 12页)

图3、显示我们如何解释和认为可实现预算的韧性。其大意是，在发生较大冲击时，负责执行预算的各级机构会调动自己的手段，在必要时会耗尽他们的储备，但是内部核心的坚实得到维持，也就是说，会达到法律规定的预算规则和作为最重要的预算目标将得到实现。

图3、在发生冲击时预算的韧性



来源：匈牙利审计署（ÁSZ）编辑（Pulay等人，2019年，13页）

从执行预算的角度看，灵活性基本上是需要两个因素。一方面，收入可能低于或高于财政年度的拨款。另一方面，在预算的执行期间，与最初拨款相比，支出拨款的实施可能会发生变化（例如，投资进度较慢或较多的人形成拥有获得补助金的权利）。收支拨款的实现由于多种原因可能偏离原始拨款，基于这些，在财政年度内或结束时，这个偏差可能是正面的也可能是负面的。出现偏差的原因包括但不限于，公共任务的内容或范围的变化、相拥着的范围变化、新公共任务的出现、经济条件的变化（例如，由于经济增长高于预期的，因而实现税收收入高于计划的）或自然灾害的发生。

中央预算灵活性的内容从根本上受到拨款执行过度和执行不足的平衡影响。预算平衡在比计划更好的情况下，可通过负责执行预算的组织（即政府）实现额外支出以促进和加快实施经济政策和其他目标的回旋余地来衡量灵活性。在预算平衡差于所计划的情况下，执行预算的灵活性意味着在不影响公共任务完成的前提下，有足够的办法来实现赤字目标。

预算的韧性为什么重要？仅从预算角度来看，韧性有两个显著的后果。其一是，尽管环境发生变化，但预算的主要目标仍然得以实现。其二是，即使环境稍有变化，但预算机构仍能执行其公共任务，而且只有在不得已的情况下才会在年中撤出或冻结为此目的所拨款项。同时，预算的韧性会提高可预测性，从广义上讲，为经济的其他参与者提供更大的安全感。举例说，不用担心在期中提高税率或预算机构不支付发票，因为相应的现金准备已被封锁。对企业而言，遵守公共债务规则也是提高稳定性的一个因素，因为国家不会施加额外的货币需求，也就是说，不会将企业和居民从金融市场推挤出来。因此，预算的韧性并不是财政性质的技术性问题，而是具有重大经济政策意义上的问题。

## 实现预算执行韧性的实际方法

预算执行的灵活性可以在预算流程的不同要素中进行审视：

— 就管理而言，问题是，执行预算有关的法律法规是否建立了灵活的保护系统以确保执行预算的韧性，以及该系统的各个要素是否和谐地融合在一起。

— 在分析规划的作用时，主要需要回答两个问题。其一是计划是否有依据的，也就是说，不包含在实施过程中引起严重问题的错误（例如，根据计划某些收入过度的不切实际或某些支出需求的计划不足）。要回答的另一个问题是，是否规划了足够的准备金以应对可预见的预算风险。

— 关注执行情况的主要问题是是否建立了一个可以及时跟踪计划的偏差、可以预测预期偏差的系统。

— 还可以分析干预点，即负责决策的人是否有足够的权限和信息及时作出必要的决定。

— 预算报告制度是否确保灵活使用预算拨款（即使用方式不同于预算法规定的拨款）的透明度和问责制。

鉴于上述，需要强调，预算灵活性的要求应作为计划的一个决定性要素来考虑。支持灵活性的财政方式适用性要求是有一个适当高质量财政规划系统的存在和运作，评估管理中固有的风险，并且预测个别拨款的实现情况和其确定条件（Pulay, 2013）。

## 匈牙利执行中央预算的灵活性

诠释韧性的基础是由匈牙利《基本法》第37条第（1）款的规定：“政府应当合法的、适于目的的、以有效管理公款的方式，在确保透明的条件下执行中央预算。”在不违反《基本法》这一规定的情况下，除了灵活的应对能力外，还必须确保预算各个流程的透明度。这意味着，一方面，出于韧性的考虑，应允许负责执行预算的机构在法律允许且合理的范围内偏离预算法规定的拨款，而另一方面，他们须使这些差异及其原因不仅对议会而且对纳税人透明。

将预算实施保持在法定框架内, 是指三件事:

— 继续遵守预算规则, 也就是说, 有关结余和国债的规定;

— 执行机构不越权以及;

— 无需议会特别决定即可采取措施。(后者之所以是一个必要条件, 因为如果需要议会做决定, 那是对原预算案的修改。在这个情况下, 这不仅是执行的灵活性, 而是整个预算过程的灵活性。)

但是, 预算执行的灵活性会影响每个执行层的回旋余地。政府、管理机构和机关的执行层面的回旋余地只能以牺牲其他(所有或部分)层面为代价才可以扩大。在这方面, 政府的回旋空间可视为是首要的, 因为根据《基本法》, 政府承担执行的普遍责任。根据匈牙利法规, 预算机构和预算章节管理机构的回旋空间相当大。所有这些都可能对政府构成约束, 因为限制政府对意外事件做出适当的, 并且重视有效利用公款反应能力。

可以延长特定年度执行预算的回旋余地, 但在这个情况下要牺牲下一年预算的回旋余地。这对于特定年份的灵活性是有利的, 甚至是不可缺少的。但是, 如果结转到预算年度后一年的结余或承诺金额达到一定的水平, 将会严重限制该年度预算的回旋空间(不仅会限制负责执行的机构, 也会限制制定预算法的议会的回旋余地)。

表1、总结了匈牙利中央预算在执行中, 在2017年和2019年之间实施的拨款修改以及与原拨款比较下的比率。可以得出的结论是, 由于三个执行层面(政府、预算各章的管理机构以及预算机构本身)决定修改拨款, 中央预算的拨款在这三年中都发生了重大变化。同时, 按欧盟方法计算的赤字保持在3%以下以及将国债比率降低, 这两项主要目标在这三年都实现了。

表1、拨款修改占中央预算支出拨款的百分比(2017-2019年)(十亿福林, %)

项目	2017	2018	2019
法律修正	2.4	0.0	0.0
政府职权范围内的修正	1.3	2.2	1.9
章中修正	11.5	8.0	5.3
机构职权范围内的修正	11.7	12.0	10.4
修正的拨款	126.9	122.2	117.6

来源: 2017年、2018年和2019年的预算决算法和因由

匈牙利法律规定了许多(影响预算执行灵活性的)预算工具。法律制定的, 保障灵活性的手段包括: 储备金的创建和使用; 修改和转拨拨款; 使用拨款余额; 使用可能无条件或经授权超出的拨款; 冻结和取消拨款。这些手段的共同特点是, 在预算执行过程中应用时, 意外影响和预算执行条件变化的后果可以控制; 但是, 其中一个重要条件是, 为灵活起见而采取的措施不会损害或者仅在在必

要的程度上损害执行预算的有效性。例如不会导致执行公共任务延误、浪费的超支或预算机构供应商的流动性紊乱。

可以说，使用支持韧性的预算工具在执行预算过程中是惯常的。在下文中，其中介绍两个确定了韧性程度的两个手段。

## 储备金的建立和使用

近年来，在匈牙利中央预算中，形成了准备金的一个多要素系统。这大大提高了执行预算的韧性（Domokos, 2019）。《预算法》近年来一直有包含储备金拨款。这些批款已在2017年至2019年全部用完了。

在计划外的预算支出和预算收入在低于计划的情况下，储备金的作用有所不同。要满足意外的支出需求时需要动用储备金，这将改变预算支出方的构成，但不会改变总支出。但是，在出现意外的收入损失时，收入损失的金额将由对该收入和储备金的拨款（作为支出的拨款）减少，同时，收入和支出的总额也减少。因此，在预算收入按计划实现或者超过所计划时，储备金可用于支付计划外的支出。但是，在这种情况下，必须注意到的是，在没有事先准备的情况下，从第四季度释放的准备金中批准的大部分额外支出拨款在年底之前将无法使用。因此，其中显著的一大部分作为实际支出记入到下一个财政年度，而非当年。为了避免这种情况以及误用发生，最好提前规定，在释放准备金的情况下，应当提高哪些支出拨款是适当的，因为这样才可以确保在给定年份内有效使用增加的拨款。这是预算执行的灵活性注意到有效使用公共资金的，宪法规定的典型情况。

## 修改拨款和转款

拨款的修正案是收入或支出拨款的增加或降低。拨款转拨是指，在执行拨款的机构在预算总支出拨款总额保持不变的条件下，通过同时降低和增加支出拨款而进行的修正。

在拨款转拨当中，只有涉及储备金类拨款的，或者额外收入或支出储备在预算范围内被转拨的拨款方能影响到中央预算的灵活性。增加储备金的价值可以改善，而动用储备金则降低了中央预算的灵活性。储备金的动用对中央预算的灵活性有着不利的影响，因为面对可能产生的影响事件，政府的回旋空间会以同样大的幅度缩小。各个拨款和年度之间的转拨的可能性大量提高执行预算的灵活性（图4、）。

如图4、所示，预算中的公共任务和相关拨款可以通过几种方式执行。在A拨款的情况下，承担了义务，但是实际财务动用将在下一年进行。这将导致第一年的支出低于计划的，但下一年的支出将以转拨的价值增长。B拨款已按计划完成。对于这笔批款，使用没有影响预算的灵活性。C拨款尚未全部使用，但因此（尽管没有这方面的计划）该项目应在明年继续进行。在D拨款的情况下，按计

图4、在批款和年度之间转拨可能性对预算灵活性的影响

支出拨款	计划		无重组情况下的事实		有重组情况下的事实	
	第1年	第2年	第1年	第2年	第1年	第2年
A						
B						
C						
D						
总计:						

来源: 匈牙利审计署(ÁSZ)编辑(Pulay等人, 2019年, 30页)

划只有在第2年才开始动用拨款,但是由于某些情况,有需要在此之前启动有关的项目。这种情况可能是投资项目的筹备进度比计划得要的要快。

如果在预算内无法进行转拨,则总的来看,第一年将产生节省,但是第二年预计会产生额外支出。由此产生的不平衡可以通过转拨来抵消。这是通过以下方式可以实现:将第一年的C拨款的节余转拨到拨款D,而拨款A的节余将转拨用于执行下一年的任务。

## 韧性和透明度

由于适用支持执行预算灵活性的预算工具,所以需要说明的是与议会通过的《预算法》相比,在预算执行过程中哪些拨款发生了变化及其原因是什么。通过说明这些数据及其之间的关系,议会可以判断政府是否正确执行了既定任务,并且是否可以向社会成员通报预算管理的流程和主要实施事件。由于所有这些原因,确保预算的透明度在国际平台上日益得到重视。国际组织也将重点放在预算过程的透明度上,这一事实也很好地说明了这些。

经合组织于2017年发布了提高预算透明度工具纪要。根据该文件,实行预算透明度有许多好处,包括问责制、廉洁、进一步提升公民对于政府的信任度以及改善预算质量。经合组织的综合性报告特别建议以下几方面:

— 政府编制的预算文件需要定期按指定的时间间隔提供,以可靠地、全面地显示财政流程情况。

— 应及时对收支拨款的变化进行初步预算分析,以确保能及时发现任何超支或支出不足的情况。

— 建议编制关于公共财政长期可持续性的报告，其中要包括适合国际比较的指标。

— 建议制定一份有关财政风险的报告，其中要包括对预算产生负面影响的因素及其潜在影响。

对于公开性而言，最重要的因素是向公民提供预算信息。在这方面，具备明确包括预算流程演变的数据和相关细节的文件是基本要求。

风险分析和披露的原则是国际货币基金组织在2014年发布的守则的第三支柱。这项原则规定，在查明预算的执行风险后，须要在有关财政年度的预算报告中列出这些风险。

国际货币基金组织于2018年发布了预算透明度有关的手册，其中解释了2014年出版的《守则》的基本原则和实践，并且对其实施提供了详细指导。

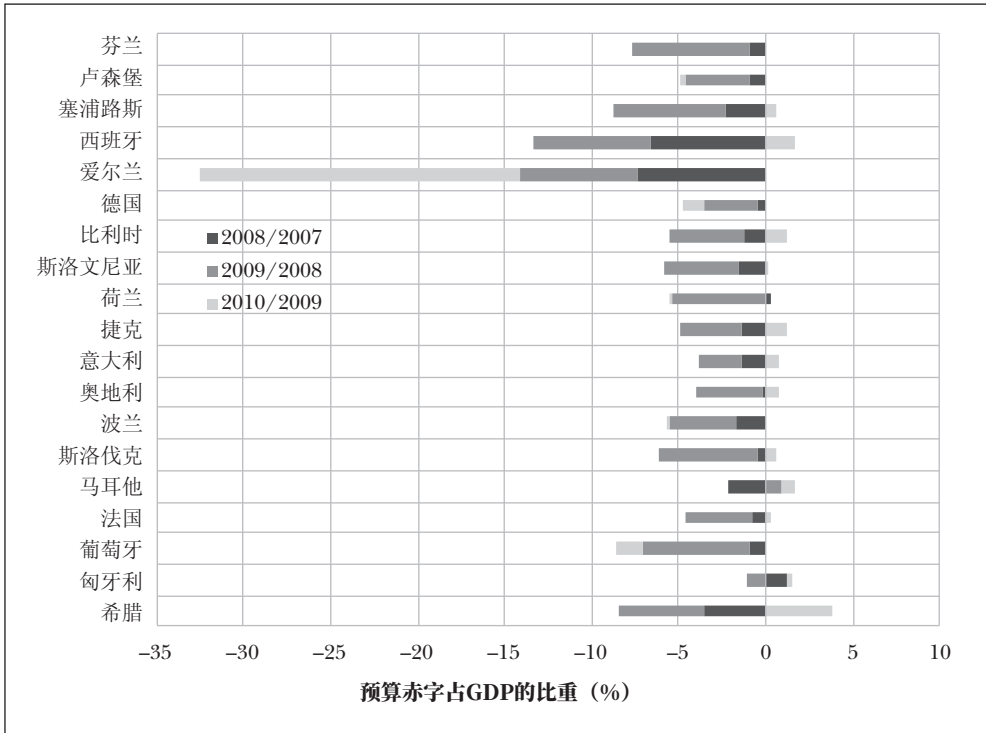
## 在发生冲击性变化情况下修改预算韧性的内容

在上一章中，我们解释了预算韧性对于经济参与者而言意味着更高的可预测性和稳定性，因为负责执行预算的机构能灵活地应对较小的环境变化，也就是说，不需要拖累经济的年中增税，或导致招标失败和合同被延迟的大型紧缩措施。然而，无论是2008-2009年的全球金融危机，还是当前的疫情都造成了冲击状，让部分经济从业者“受伤”或无法承受。严重的经济衰退也可能导致预算收入急剧减少，其直接后果是预算赤字增加，并由此导致国债增加。然而，在这种困难的情况下，预算的灵活性并不主要意味着冻结储备金和通过上述其他手段把预算赤字减少到计划水平。如果一个国家被迫这样做（正如匈牙利在2009年所做的那样），这恰恰是缺乏灵活性的迹象，也就意味着预算无能力承担额外债务。然而，这导致内部购买力进一步下降，并由此进一步加剧经济衰退。在这种情况下，财政政策应有助于整个国民经济的韧性，即缓解冲击的影响，并在冲击原因消失后，促进经济增长恢复。当然，在这种情况下，不能忽视狭义上的财政韧性的重要性，在预算赤字和国债暂时增长后，什么时候回到可持续的轨道，也是衡量预算灵活性程度的一个标准。

确保遭受冲击国民经济的韧性，一方面要求国家阻止下降购买力，另一方面要求国家通过针对性的补助来保护经济主体免于倒闭，并且帮助他们恢复。每次干预都会导致预算支出的增加，换言之，预算赤字和国债进一步增加。图5、显示由于2008-2009年的全球危机，当时的欧元区 and V4集团国家的情况。

这个图很好地说明了基本趋势：在2008年和2009年，大多数国家的预算赤字都猛增，通常比2007年高4-8个百分点。但是，在爱尔兰和西班牙这两个国家，赤字的增长超过了10个百分点，而在马耳他和匈牙利这两个国家，预算赤字与2017年相比仅略有增加。图6、按2007年预算赤字升序排列这些国家。这个图突出表现，在危机的两年中，最有能力通过增加预算支出来减轻危机负面影响的 国家，在危机前预算余额为正数或接近平衡的（芬兰、塞浦路斯、西班牙）。预算

图5、2007年和2010年之间, 当时的欧元区 and V4集团国家的预算赤字占GDP的比重



来源: 欧洲统计局 (Eurostat), 2020

赤字在2008年至2009年之间增加最少的这两个国家, 在2017年已经相对较高的预算赤字, 而马耳他和匈牙利的赤字分别为2.1%和5.1%。后者是欧盟第二大赤字。但是, 这种关系并不是确定性的。预算状况良好的国家 (如卢森堡和德国) 的预算余额下降了不到5个百分点, 而在2007年已有大量赤字的葡萄牙, 尤其是希腊无法避免预算状况的显著恶化。我们故意以这样的方式表述, 因为预算赤字的增加不仅可能由于有意识的财政刺激措施而增加, 而且还因为危机导致预算收入急剧下降, 而某些支出 (如失业和社会福利) 显著增加。

该图还显示, 2010年, 大多数国家都试图降低其在危机期间飙升的预算赤字。除了葡萄牙之外, 只有在2007年处于良好财政状况的卢森堡、德国和荷兰, 才能允许以促进经济发展而进一步放松预算。爱尔兰不包括在这里, 因为预算支出猛增的主要原因是应对一场非常严重的银行危机。

所有这些都表明, 如果在经济增长周期接近平衡状态, 从而不积累更多的国债, 该国的中央预算就可以为在国民经济的意义上对韧性做出最大的贡献。欧盟决策者也吸取了这个教训, 所以在2011年, 英国、捷克共和国和克罗地亚除外的其他成员国都签署了《欧洲经济货币联盟稳定、协调和治理公约》 (又称“预算

契约”）。这是一项主要旨在加强欧元区国家的预算纪律，但该条约对拥有本国货币的成员国也开放。与自《马斯特里赫特条约》以来有效的现行标准相比，该条约规定了额外的义务，即

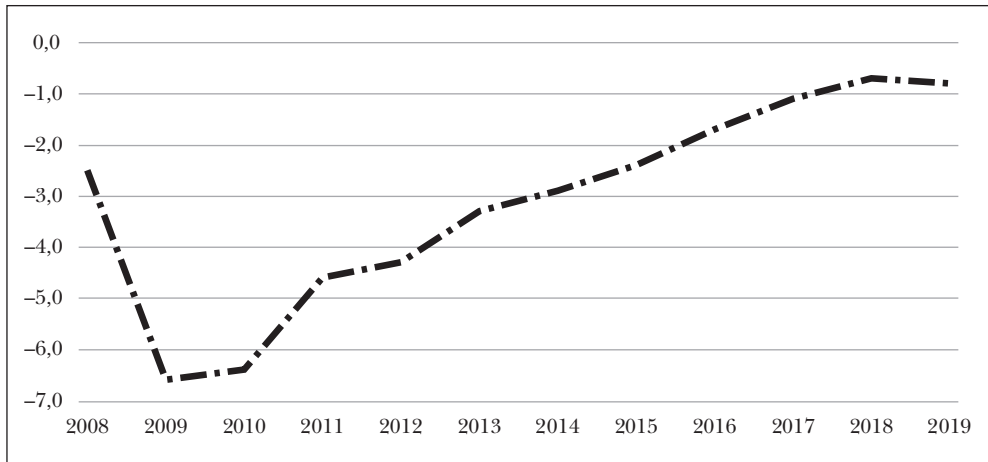
- 国家预算赤字不得超过国内生产总值的3%；
- 成员国的国债不得超过国内生产总值的60%。

政府间协定的目的是确保成员国的中央预算在正常情况下保持平衡或有盈余。为了满足这种“预算平衡规则”，各个国家需要将其年度结构性赤字保持在GDP的0.5%或以下。（结构性赤字是指财政赤字减去经济周期对公共支出和收入的影响。）

但是，这个条约还包含发生严重经济衰退等特殊情况。在这种情况下，成员国可以暂时豁免预算平衡规则。（该公约还包含一些其他规则，但是这些规则与本文主题没有直接联系。）从上文可以看出，《财政契约》的这些规则通过形成财政干预制定法律（在特殊情况下中止财政平衡规则）和财政（接近预算平衡）的可能，有助于广泛的财政韧性。

同时，只有在经济增长时期预算余额确实能接近平衡的情况下，成员国才能利用这个机会。因此，需要研究，预算协议的这个目标是否实现了。这一问题的答案由图6、显示。

图6、欧盟28个成员国在2008年到2019年的一般政府部门赤字占GDP的比重的平均值



数据来源：<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00127/default/line?lang=en>

该图清楚地表明，在预算赤字2009年和2010年的低谷之后，欧盟的平均预算赤字占GDP的比重在2011年急剧下降，然后从2012年逐渐下降，随后到2019年不到1%。因此，总的来看欧盟成员国的预算状况适合在特殊情况下通过增加预算支出来改善经济体的韧性。（不幸的是，并非所有欧盟成员国的预算状况

都是如此: 2019年, 罗马尼亚、法国和西班牙的预算赤字占GDP的比重分别为4.3%, 3.0%和2.9%。与此同时, 欧盟16个成员国在2019年的预算呈现了预算盈余。)因此, 大多数欧盟成员国有个“可挑起的”基础启动导致经济韧性的预算超支。

允许超支的法律决定也很快产生了。欧洲联盟理事会早在三月份暂停了预算规则的适用。一致制定决策的理事会由成员国财政部长组成, 因此, 成员国达成共识暂停遵守赤字限制, 以提高经济的韧性。

为了减轻新冠疫情所造成的冲击, 财政决策表明, 欧盟成员国政府和欧盟机构已从2008-2009年危机中吸取了教训, 也就是说, 及时将狭义的预算灵活性, 放弃旨在遵守预算规则的概念, 改用旨在提高整个经济韧性的概念, 并且为此目的不再严格控制预算赤字和国债。

在2021年, 由于旷日持久的两波危机冲击, 许多国家的财政政策主要的任务将是再次减轻经济冲击所带来的负面后果。一旦整个经济的韧性得到确立, 重点又要放在对预算韧性的狭义解释上。如果大部分经济回到以前的增长轨迹, 预算最好返回到预设的范围内。

## 参考文献

- Domokos, L. (2019): *Ellenőrzés - a fenntartható jó kormányzás eszköze*. Akadémiai Kiadó, Budapest.  
多莫科什·L (2019年)《检查 - 可持续善治工具》匈牙利科学院出版社, 布达佩斯
- European Commission (2020): *Az Európai helyreállítási terv*. [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_en). 欧盟委员会 (2020年)《欧洲经济复苏计划》
- Eurostat (2020): *Government revenue, expenditure and main aggregates*. [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_10a\\_main&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_main&lang=en). 欧洲统计局 (2020年)《政府收入, 支出和主要总数》
- IMF (2014): *The Fiscal Transparency Code*. International Monetary Fund, [www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf). 国际货币基金组织 (2014年)《财政透明度守则》
- IMF (2018): *Fiscal Transparency Handbook*. International Monetary Fund, [www.elibrary.imf.org/view/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/24788-9781484331859.xml?code=fth](http://www.elibrary.imf.org/view/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/24788-9781484331859.xml?code=fth). 国际货币基金组织 (2018年)《财政透明度手册》
- Magyar Államkincstár (2017): *A 2017. évi központi költségvetés végrehajtásának adatai*. [www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/a-2017-evi-kozponti-koltsegvetes-vegrehajtasanak-adatai](http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/a-2017-evi-kozponti-koltsegvetes-vegrehajtasanak-adatai). 匈牙利国库局 (2017年)《2017年中央预算的执行数据》
- Magyar Államkincstár (2018): *A 2018. évi központi költségvetés végrehajtásának adatai*. [www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/2018-evi-kozponti-koltsegvetes-vegrehajtasanak-adatai/](http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/2018-evi-kozponti-koltsegvetes-vegrehajtasanak-adatai/). 匈牙利国库局 (2018年)《2018年中央预算的执行数据》
- OECD (2015): *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. OECD, Public Governance and Territorial Development Directorate, [www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf](http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf). 经济合作与发展组织 (2015年)《理事会关于预算治理的建议》经合组织经合组织公共治理与区域发展司

- OECD (2017): *Budgeting Transparency Toolkit*. [www.oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-Transparency-Toolkit.pdf](http://www.oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-Transparency-Toolkit.pdf). 经济合作与发展组织（2017年）《预算透明度工具》
- Pulay, Gy. (2013): A költségvetési gazdálkodás és tervezés (költségvetési adótervezés) nemzetközi gyakorlata – OECD költségvetési alapelvei, az EU költségvetési irányelvei, az EU kis tagállamainak költségvetési gazdálkodási gyakorlata. In: Lentner, Cs. (ed.): *Közpénzügyek és államháztartástan II*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest. 普洛伊·Gy (2013年)《预算管理和计划（预算税收筹划）的国际惯例 – 经合组织预算原则、欧盟预算准则、欧盟小成员国的预算管理惯例》发表于伦特奈尔·Cs (编辑)《公共财政和政府财政》下册, 匈牙利行政大学, 布达佩斯
- Pulay, Gy. – Simon, J. – Kisapáti, A. – Tóth, L. – Mikes, B. (2019): *A költségvetési előirányzatok rugalmasabb tervezésének és végrehajtásának eszközei*. Állami Számvevőszék, Budapest, [www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2019/rte\\_20190313.pdf?ctid=1271](http://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2019/rte_20190313.pdf?ctid=1271). 普洛伊·Gy、希蒙·J、基什奥帕蒂·A、托特·L、米凯什·B (2019年)《用于更灵活地计划和实施预算拨款的工具》匈牙利国家审计署, 布达佩斯